



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.013.01.2018
P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.013.01.2018

P/18/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/043 – Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LGD/105/2018 z dnia 06.06.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biuro Powiatowe w Bytowie, ul. Miastecka 2 (dalej: „Biuro”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Fajger Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ¹ (dowód: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna W ocenie NIK, Biuro w latach 2014-2017² zapewniało prawidłową realizację zadań na rzecz wspierania rolnictwa ekologicznego.

Biuro było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu udzielania płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego. Pracownicy rozpatrujący wnioski o przyznanie płatności ekologicznej posiadali pisemne zakresy czynności i zostali przeszkoleni z obowiązujących w tym zakresie procedur. Biuro przeprowadzało akcje informacyjne dotyczące zasad i wymogów przyznawania płatności. Objęte badaniem decyzje wydawane w sprawach przyznania płatności ekologicznej (PROW 2014-2020³) spełniały wymogi przepisów art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: „kpa”). Stosowano zasady przyznawania pomocy finansowej w ramach płatności ekologicznej, określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁵ (dalej: „rozporządzenie ekologiczne”). Stwierdzono jednak, że Biuro nie przestrzegało terminów związanych z wydaniem pięciu decyzji przyznających płatność ekologiczną (z sześciu badanych). Wydano je bowiem od 37 do 89 dni po terminie określonym w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata

¹Prezes ARiMR od dnia 2 listopada 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 1 sierpnia 2017 r. do dnia 1 listopada 2017 r.; Dariusz Golec p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 2 marca 2017 r. do dnia 31 lipca 2017 r.; Daniel Obajtek Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 13 stycznia 2016 r. do dnia 1 marca 2017 r.; p.o. Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 26 listopada 2015 r. do dnia 12 stycznia 2016 r.; Andrzej Gross Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od dnia 25 lutego 2013 r. do dnia 26 listopada 2015 r.; Marek Sildatk, Kierownik Biura od dnia 16.02.2016 r.; Kazimierz Kwizdiński, Kierownik Biura od dnia 01.11.2015 r. do dnia 05.02.2016 r.; Władysława Łangowska, Kierownik Biura od dnia 01.01.2014 r. do dnia 31.10.2015 r.

² Kontrolą objęto lata 2014-2017 z uwzględnieniem zagadnień okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁵ Dz. U. poz. 370, ze zm.

2014-2020⁶. Opóźnienia były spowodowane wadliwym funkcjonowaniem systemu informatycznego, na co nie miało wpływu Biuro Powiatowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

1.1 W latach 2014-2017 Biuro prowadziło obsługę wniosków o przyznanie płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne. Poszczególne etapy obsługi wniosków zostały określone w książkach procedur, zatwierdzonych przez Prezesa lub Zastępcę Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”). W okresie objętym kontrolą⁷ obowiązywało szesnaście wersji *Książki Procedur KP-611-110-ARiMR Płatności rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013* i dwanaście wersji *Książki Procedur KP-611-395-ARiMR Rolnictwo ekologiczne w ramach PROW 2014-2020*, określających m.in. tryb przyjmowania wniosków, wprowadzania danych z wniosków do systemu informatycznego, kontrolę kompletności i kontrolę administracyjną wniosków, wprowadzanie i weryfikację wyników z kontroli na miejscu, wprowadzanie danych z jednostek certyfikujących, naliczanie płatności rolnośrodowiskowej oraz wydawanie decyzji.

Zmiany wynikały między innymi z nowelizacji: kpa, przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich⁸ i przepisów wykonawczych do tej ustawy, ustaw o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, zarządzenia Prezesa ARiMR nr 31 z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Agencji oraz zmian w systemie informatycznym.

Procedury były wdrożone w momencie ich ogłoszenia i opublikowania w przyjęty sposób (w terminie od jednego do czterech dni od daty zatwierdzenia), tj. poprzez zamieszczenie na wewnętrznym portalu ARiMR - portal.arimr.gov.pl.

(dowód: akta kontroli str. 7-212, 343 i 345-346)

Kierownik Biura wyjaśnił, że zmiany procedur dotyczące rolnictwa ekologicznego w ramach PROW 2014-2020, ich kolejne wersje co do istoty obsługi nie ograniczają procedowania wniosków i są ściśle skorelowane z wdrażanymi funkcjonalnościami w systemie informatycznym. W każdej kampanii zdarzają się okresy, w których jest spiętrzenie prac w procesie obsługi wniosków, ale podejmowane są działania organizacyjne na poziomie Biura, które pozwalają na maksymalne, jak to jest możliwe, skrócenie procesu ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 239-242)

1.2 W badanym okresie zadania dotyczące płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego realizowało ogółem 11 osób zatrudnionych w Wydziale Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich Biura i dwie osoby zatrudnione na samodzielnych stanowiskach Biura. Kierownik Biura wyjaśnił, że wszyscy pracownicy zatrudnieni w Biurze w Wydziale Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich zajmują się obsługą spraw związanych z płatnościami rolnośrodowiskowymi i ekologicznymi PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020.

Szczegółowe zadania pracowników zostały określone w przyjętych przez nich zakresach obowiązków.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 627

⁷ Według stanu na dzień 25 czerwca 2018 r.

⁸ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz.627).

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 213-226,
343 i 346-347)

1.3 Pracownicy obsługujący wnioski ukończyli szkolenia z zakresu programów rolnośrodowiskowych oraz zdali egzaminy z procedur dotyczących płatności w ramach PROW 2007-2013 i PROW 2014-2020. W latach 2014-2017 ww. pracownicy uczestniczyli między innymi w szkoleniach:

- działanie „Rolnictwo ekologiczne” PROW 2014-2020,
- zasady przyznawania płatności ekologicznych PROW 2014-2020;
- płatności rolnośrodowiskowe w okresie 2007-2013 i 2014-2020,
- zasady weryfikacji po kontroli na miejscu, naliczanie płatności i wydawanie decyzji;
- zasady przyjmowania wniosków w ramach działania rolnictwo ekologiczne.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przed rozpoczęciem kampanii na kolejny rok naboru wniosków dotyczących wsparcia rozwoju rolnictwa ekologicznego, przeprowadzane są szkolenia w formie e-learningu przygotowane przez Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi i kończące się egzaminem. Kontrolerzy Wydziału Działań Społecznych i Środowiskowych oraz Płatności Bezpośrednich zdają egzaminy z przedmiotowego zakresu zgodnie harmonogramem ustalonym przez Departament Płatności Bezpośrednich. Szkolenia oraz egzaminy przeprowadzane są za pośrednictwem elektronicznej platformy elearningowej <http://esapp.zszik.pl>.

Ponadto, dla kontrolerów prowadzone są również szkolenia przez SKYPE z możliwością zadawania pytań.

Biuro nie ma własnego harmonogramu przygotowań realizacji działania Rolnictwo Ekologiczne PROW 2014-2020.

W okresie objętym badaniem pracownicy Biura uczestniczyli również w szkoleniach wyjazdowych, tj.:

- w dniach 26-27 października 2016 r. odbyło się szkolenie w tematach: „Zmiany przepisów w ramach działań rolnośrodowiskowych PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020” i „Zmiany przyznawania płatności na 2017 r., wzór wniosku o przyznanie płatności oraz oświadczenia o obszarach proekologicznych”;
- w dniu 21 marca 2017 r. Pomorski Oddział Regionalny w Gdyni wraz z Pomorskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Lubaniu zorganizował szkolenie wspólne dla pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Ośrodka Doradztwa Rolniczego, w którym jednym z tematów były wymogi i zasady PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020; wykładowcą był pracownik Departamentu Płatności Bezpośrednich z ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 259-326 i 355-356)

1.4 Biuro przeprowadzało akcje informacyjne na temat zasad przyznawania płatności i funkcjonowania PROW 2014-2020 poprzez punkt informacyjny znajdujący się w Biurze (w raportach⁹ dotyczących statystyk obsługi tego punktu nie wyodrębniano tematu dotyczącego rolnictwa ekologicznego) oraz w trakcie organizowanych szkoleń wyjazdowych w miejscowościach gminnych powiatu; w latach 2014-2018 (do dnia rozpoczęcia kontroli) zorganizowano 44 takie spotkania, w których uczestniczyło ogółem 1.613 rolników. Ponadto Biuro w latach 2014-2017, wspólnie z Powiatowym Zespołem Doradztwa Rolniczego w Bytowie, organizowało stoisko doradczo-promocyjne na dożynkach powiatowo-gminnych,

⁹ Sporządzanych w Biurze za okres od grudnia 2016 r.

podczas których pracownicy Biura informowali zainteresowanych rolników o zasadach dofinansowywania rolnictwa ekologicznego.

Koszty, jakie generowały działania informacyjne, były ponoszone przez Oddział Regionalny w Gdyni, dotyczyły one kosztów delegacji pracowników Biura oraz druku materiałów informacyjnych (dostępnych dla beneficjentów w punkcie informacyjnym oraz podczas organizowanych przez Biuro szkoleń wyjazdowych).

(dowód: akta kontroli str. 252-254, 327-343, 354, 347-348 i 558)

1.5 W badanym okresie sposób realizacji przez Biuro działania rolnictwo ekologiczne nie był przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 343 i 349)

Kierownik Biura wyjaśnił, że stan przygotowania Biura do obsługi działania rolnictwo ekologiczne jest nadzorowany przez Centralę ARiMR, która dokonuje analizy informacji zawartych w systemach produkcyjnych (w zakresie prawidłowości i terminowości obsługi spraw prowadzonych przez Biuro); Biuro informowane jest o wynikach tego nadzoru drogą elektroniczną, w tym o ewentualnych błędach lub niezbędnych do wykonania modyfikacjach danych.

(dowód: akta kontroli str. 255-258, 343 i 349)

1.6 Biuro do obsługi płatności rolnośrodowiskowych w zakresie pakietu rolnictwo ekologiczne stosowało trzy aplikacje informatyczne:

- ReD (służący do rejestracji dokumentów i spraw ARiMR);
- ZSZIK/PROW¹⁰ (Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli – dwie aplikacje wdrożone na przełomie lat 2003/2004);
- IACSplus¹¹ (od kwietnia 2015 r.).

Podstawowa obsługa spraw odbywała się w aplikacjach: IACSplus oraz PROW.

Kierownik Biura wyjaśnił, że obsługa spraw uzupełniana jest czynnościami manualnymi, które obejmują wprowadzenie danych z jednostki certyfikującej; wprowadzenie danych z protokołu z kontroli na miejscu; weryfikację dochowania zobowiązania; edytowanie i dostosowanie projektu decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 259-260, 344, 356 i 349-350)

1.7 W Biurze stworzono elektroniczny system ewidencji przyjmowanych i załatwianych wniosków dot. płatności rolnośrodowiskowych w zakresie działania rolnictwo ekologiczne – ReD. Podstawowa obsługa spraw odbywała się w dwóch aplikacjach IACSplus/PROW. Według wyjaśnień Kierownika Biura system ten zapobiegał wypłacie beneficjentowi nienależnych środków – z wykluczających się mechanizmów pomocowych, informując kontrolera w trakcie kontroli administracyjnej o wystąpieniu konfliktu krzyżowego.

Kontrole zgodności i kompletności wniosków były przeprowadzane przez dwie osoby, zgodnie z „zasadą dwóch par oczu” – wg wyjaśnień Kierownika Biura system informatyczny nie pozwalał na to, by zatwierdzenia kontroli kompletności wniosku dokonała ta sama osoba, która dokonała jego zapisu.

(dowód: akta kontroli str. 344 i 350)

¹⁰ System składający się w szczególności z takich modułów jak: System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, Ewidencja gospodarstw oraz Ewidencja wniosków o płatność.

¹¹ Elementami IACS jest: system identyfikacji działek rolnych, skomputeryzowana baza danych wniosków o przyznanie płatności oraz zintegrowany system kontroli. System IACS działa według zasad obowiązujących dla systemu uproszczonego dopłat bezpośrednich (system obszarowy) z możliwością obsługi dopłat uzupełniających dla wybranych rodzajów roślin uprawnych. W obu przypadkach podstawą naliczenia wysokości dopłaty jest uprawiona do dopłat powierzchnia gruntu zgłoszona przez rolnika. System obsługuje również dopłaty należne z tytułu położenia gruntów rolnych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), płatności rolnośrodowiskowe, płatności rolnośrodowiskowo-klimatyczne, płatności ekologiczne

1.8 Kierownik Biura wyjaśnił, że przy obsłudze działania rolnictwo ekologiczne stosuje się procedury zapobiegające konfliktowi interesów w oparciu o zasady określone w § 9 polityki antykorupcyjnej w ARiMR¹² oraz w art. 24 kpa w zakresie wyłączeń pracowników i organu. W okresie objętym badaniem nie stwierdzono przypadków wyłączenia pracownika Biura z wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 227-238, 344 i 350)

1.9 W latach 2014-2017¹³ złożono w Biurze 523 wnioski o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych w ramach działania rolnictwo ekologiczne. W 2014 r. w bazie systemu informatycznego zarejestrowano 13 wniosków producentów ubiegających się o płatność z tytułu produkcji rolnictwa ekologicznego w pierwszym roku oraz 135 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2015 r. zarejestrowano 41 wniosków pierwszorocznych w ramach PROW 2014-2020 oraz 97 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2016 r. zarejestrowano 17 wniosków pierwszorocznych oraz 41 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020, jak również 67 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013. W 2017 r. zostało zarejestrowanych 15 wniosków pierwszorocznych i 58 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2014-2020 oraz 39 wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013.

W badanym okresie na podstawie złożonych wniosków wydano: 510 decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej i 12 decyzji częściowo odmownych – przyznając ogółem 12.822,6 tys. zł wsparcia z tytułu płatności ekologicznej. W wymienionym okresie wydano również jedną decyzję odmowną.

Przyczynami odmowy było: zawyżenie powierzchni (cztery sprawy); brak produktów objętych dofinansowaniem potwierdzony przez jednostki certyfikujące (pięć spraw); brak wystarczającej obsady zwierząt (trzy sprawy); wycofanie wniosku i umorzenie postępowania (jedna sprawa).

(dowód: akta kontroli str. 243-251, 357-358, 452, 551-553 i 559-560)

1.10 W 2016 r. średni okres wydawania decyzji przez Biuro był dłuższy o 109 dni w porównaniu do roku 2014. W latach 2014-2016 średni okres pomiędzy złożeniem wniosku przez producenta rolnego a wydaniem decyzji wynosił od 246 dni w 2014 r. do 355 dni w 2016 r. W 2017 r. średni okres od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji wyniósł 344 dni.

Kierownik Biura wyjaśnił, że postępowanie w zakresie ustalenia powierzchni kwalifikowanej do płatności ekologicznej na działkach rolnych wymaga weryfikacji opartej na pełnej funkcjonalności systemu informatycznego celem przeprowadzenia kontroli administracyjnej. Ponadto, część wniosków jest poddana kontroli na miejscu i wydanie decyzji jest uzależnione od spływu protokołów pokontrolnych. Reasumując, termin załatwienia wniosków o przyznanie płatności ekologicznej określony w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich został wprawdzie przekroczony, ale Biuro działa w strukturze zhierarchizowanej i zależnej od siebie, a Kierownik Biura przed wydaniem decyzji musi dysponować pełną funkcjonalnością systemu informatycznego i protokołami pokontrolnymi.

(dowód: akta kontroli str. 243-251 i 576-578)

¹² Zarządzenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Nr 81/2016 z dnia 08.08.2016 r.

¹³ Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, tj. 07.06.2018 r.

1.11 W kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków wstrzymania postępowania o udzielenie płatności rolnośrodowiskowych ze względu na wyczerpanie limitu środków przewidzianych na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 344 i 350)

1.12 W 2014 r. wydano 13 decyzji na podstawie wniosków pierwszorzecznych na kwotę 177,0 tys. zł (z tego 141,6 tys. zł stanowiły środki unijne i 35,4 tys. zł środki krajowe) oraz 135 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 4.128,4 tys. zł (z czego 3.302,7 tys. zł stanowiły środki unijne i 825,7 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorzecznych oraz kontynuacyjnych przeważały dofinansowania do upraw rolniczych w okresie konwersji (72,9% wartości dofinansowania z tego okresu).

W 2015 r. wydano 41 decyzji na podstawie wniosków pierwszorzecznych w ramach PROW 2014-2020 na kwotę 1.158,4 tys. zł (z tego 737,1 tys. zł stanowiły środki unijne i 421,3 tys. zł środki krajowe). W decyzjach tych przeważały dofinansowania do upraw rolniczych po okresie konwersji (53,5% wartości dofinansowania z tego okresu). Wydano również 97 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 1.733,8 tys. zł (z tego 1.387,0 tys. zł stanowiły środki unijne i 346,8 tys. zł środki krajowe).

W 2016 r. w ramach PROW 20014-2020 wydano 17 decyzji na podstawie wniosków pierwszorzecznych na kwotę 577,5 tys. zł (z tego 367,5 tys. zł stanowiły środki unijne i 210,0 tys. zł środki krajowe) oraz 41 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 1.182,4 tys. zł (z czego 752,4 tys. zł stanowiły środki unijne i 430,0 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorzecznych oraz kontynuacyjnych przeważało dofinansowanie do upraw rolniczych po okresie konwersji (51,0% wartości dofinansowania z tego okresu). W wymienionym okresie wydano również 67 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 935,6 tys. zł (z tego 748,5 tys. zł stanowiły środki unijne i 187,1 tys. zł środki krajowe).

W 2017 r. w ramach PROW 20014-2020 wydano 15 decyzji na podstawie wniosków pierwszorzecznych na kwotę 694,4 tys. zł (z tego 441,9 tys. zł stanowiły środki unijne i 252,6 tys. zł środki krajowe) oraz 57 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych na kwotę 1.633,4 tys. zł (z czego 1.039,3 tys. zł stanowiły środki unijne i 594,1 tys. zł środki krajowe). W decyzjach pierwszorzecznych przeważało dofinansowanie do upraw rolniczych w okresie konwersji (62,5%% wartości dofinansowania z tego okresu), a w decyzjach kontynuacyjnych przeważało dofinansowanie do upraw rolniczych po okresie konwersji (63,7% wartości dofinansowania z tego okresu). W wymienionym okresie wydano również 39 decyzji na podstawie wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2007-2013 na kwotę 601,7 tys. zł (z tego 481,4 tys. zł stanowiły środki unijne i 120,3 tys. zł środki krajowe).

(dowód: akta kontroli str. 243-251, 452 i 551-553)

W latach 2014-2017 w zgłoszonej do płatności ekologicznej powierzchni upraw dominowały odpowiednio takie uprawy, jak:

- mieszanka wieloletnia traw z motylkowatymi drobnonasiennymi (25,2%), pastwiska trwałe (10,8%), żyto ozime (9,2%), jabłoń domowa (9,0%), grusza domowa (8,0%), łąki trwałe (9,1%);
- mieszanka wieloletnia traw z motylkowatymi drobnonasiennymi (20,6%), żyto ozime (11,7%), owies zwyczajny (8,5%), mieszanka wieloletnia traw (9,5%), trwałe użytki zielone (9,2%);

- żyto ozime (16,0%), mieszanka wieloletnia traw z motylkowatymi drobnonasiennymi (15,7%), gryka zwyczajna (14,4%), soczewica jadalna (9,1%), łubin wąskolistny na nasiona (8,8%);
- gryka zwyczajna (17,5%), żyto ozime (16,8%), owies (12,8%), łubin wąskolistny na nasiona (11,0%), mieszanka wieloletnia traw z bobowatymi drobnonasiennymi (10,0%).

(dowód: akta kontroli str. 554-555)

1.13 W kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków przekształcenia zobowiązania z PROW na lata 2007-2013 na zobowiązania z PROW na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 344 i 350-351)

1.14 Kierownik Biura wyjaśnił, że po wprowadzeniu wniosku rolnika o płatność ekologiczną do systemu informatycznego Biura, automatycznie sprawdzana jest m.in. prawidłowość łączenia między sobą pakietów/wariantów ekologicznych z innymi pakietami rolnośrodowiskowymi na poziomie gospodarstwa i działki rolnej. System przeprowadza również kontrolę krzyżową, polegającą na sprawdzeniu danych wprowadzonych na podstawie wniosku i korekty z danymi z wniosków innych rolników, w celu uniknięcia nienależnego wielokrotnego przyznawania tej samej pomocy w odniesieniu do tych samych działek rolnych z uwzględnieniem granic tych działek wyrysowanych przez rolników, dla tego samego roku gospodarczego oraz w celu zapobieżenia niedopuszczalnej kumulacji pomocy przyznanej na podstawie odrębnych schematów pomocowych.

Badaniem objęto sześć postępowań¹⁴ – w żadnym z nich system informatyczny nie wykazał ewentualnego korzystania rolników z innych pakietów rolnośrodowiskowych, uniemożliwiających przyznanie płatności ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 453-457, 560, 586-588 i 590-628)

1.15 Analiza sześciu wybranych do badania decyzji¹⁵ wykazała, że zawierały one elementy wymagane art. 107 § 1 kpa. Wysokość świadczeń ustalono przy zastosowaniu obowiązującej stawki płatności oraz stwierdzonej podczas kontroli powierzchni uprawy ekologicznej; w żadnym z badanych przypadków nie stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r.¹⁶, skutkujących naliczeniem sankcji.

W pięciu przypadkach¹⁷ (z sześciu zbadanych) stwierdzono przekroczenie terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 453-457, 458-465, 471-480, 482-489, 496-501, 504-511, 514-522, 532-535, 561-574, 579-582 i 589)

¹⁴ Sprawy o numerach: 0 202-69120-0202-00000078/13/15; 0 202-69120-0202-00000057/14/15; 0 202-69120-0202-00000219/11/15; 0 202-69120-0202-00000005/16; 0 202-69120-0202-00000005/16/17; 0 202-69120-0202-00000128/13/17.

¹⁵ Do populacji spraw objętych badaniem przyjęto po dwa wnioski z poszczególnych kampanii 2015-2017. Były to decyzje z dnia: 08.04.2016 r. Nr 0202-2016-003613; 29.05.2018 r., Nr 0202-2018-005859; 17.05.2017 r. Nr 0202-2017-004829; 22.05.2017 Nr 0202-2017-004982; 16.02.2018 r. Nr 0202-2018-003011; 07.04.2016 r. Nr 0202-2016-003659.

¹⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) NR 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 181.48 z 20.06.2014 r.).

¹⁷ Decyzje z dnia: 08.04.2016 r. Nr 0202-2016-003613; 29.05.2018 r., Nr 0202-2018-005859; 17.05.2017 r. Nr 0202-2017-004829; 22.05.2017 Nr 0202-2017-004982; 07.04.2016 r. Nr 0202-2016-003659.

1.16 Analiza sześciu wybranych spraw dotyczących przyznania płatności w ramach działania rolnictwo ekologiczne¹⁸ wykazała, że wnioski zostały złożone terminowo, na formularzach opracowanych przez ARiMR, były kompletne oraz zawierały dane zgodnie z wymogami rozporządzenia ekologicznego. Badane wnioski poddane zostały kontroli kompletności i kontroli administracyjnej.

Wnioskodawcy nie dołączali do wniosków: kopii certyfikatów zgodności lub dokumentów poświadczających, że gospodarstwo znajduje się w okresie przestawienia na produkcję rolniczą metodami ekologicznymi, czy też dokumentu poświadczającego, że gospodarstwo rolne objęte jest planem kontroli – informacje w wymienionym zakresie były w Biurze dostępne i wynikały z danych jednostki certyfikującej.

(dowód: akta kontroli str. 453-457, 458-460, 475-478, 496-499, 508-511, 519-522, 536-539, 556-557, 562-575 i 583-585)

1.17 Wnioskodawcy objęci badaniem¹⁹ spełniali wstępne warunki ubiegania się o płatność rolnośrodowiskową, tj. mieli nadany numer identyfikacyjny producenta rolnego, posiadali działki rolne o powierzchni co najmniej 1 ha oraz zobowiązali się do realizowania 5-letniego zobowiązania rolnośrodowiskowego, zgodnie z zarejestrowanym planem działalności rolnośrodowiskowej.

Z danych jednostek certyfikujących wynikało, że na deklarowanych powierzchniach rolnych wytwarzano produkty ekologiczne (w szczególności: żyto ozime, owies, lubin, gryka zwyczajna, mieszanka wieloletnia traw).

(dowód: akta kontroli str. 453-550)

1.18 Dane wynikające z pięciu wniosków²⁰ (z sześciu badanych) były zgodne z danymi jednostki certyfikującej (w zakresie powierzchni działek i rodzaju upraw objętych wnioskowanym dofinansowaniem do upraw ekologicznych) i zostały potwierdzone przez Biuro podczas weryfikacji wniosków z danymi dotyczącymi powierzchni tych działek, wynikającymi z elektronicznego systemu identyfikacji działek rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 458-474 i 496-550)

W przypadku jednego z badanych wniosków²¹ stwierdzono, że wykazane w nim dane w zakresie powierzchni działek i rodzaju upraw były zgodne z danymi jednostki certyfikującej. W trakcie weryfikacji wniosku przez Biuro stwierdzono różnice w deklarowanych powierzchniach pięciu działek (z 23); różnice między powierzchniami deklarowanymi i stwierdzonymi były niższe od 3% i nie skutkowały naliczeniem sankcji (art. 18 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 475-495)

1.19 W kontrolowanym okresie odnotowano siedem odwołań od decyzji Kierownika Biura dotyczących płatności w zakresie działania rolnictwo ekologiczne, w tym:

- jedna decyzja została uchylona przez Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w Gdyni (organ II instancji) i przekazana do ponownego rozpatrzenia (w jego wyniku ponownie wydano decyzję potwierdzającą ustalenia wynikające z pierwszego postępowania);
- dwie decyzje zostały utrzymane w mocy przez organ II instancji;

¹⁸ Sprawy o numerach: 0202-65110-0202-00000004/15; 0202-65110-0202-00000014/15; 0202-65110-0202-00000016/17; 0202-65110-0202-00000002/17; 0202-65110-0202-00000007/16; 0202-65110-0202-000000031/15/16.

¹⁹ Sprawy o numerach: 0202-65110-0202-00000004/15; 0202-65110-0202-00000014/15; 0202-65110-0202-00000016/17; 0202-65110-0202-00000002/17; 0202-65110-0202-00000007/16; 0202-65110-0202-000000031/15/16.

²⁰ Sprawy o numerach: 0202-65110-0202-00000004/15; 0202-65110-0202-00000014/15; 0202-65110-0202-00000016/17; 0202-65110-0202-00000007/16; 0202-65110-0202-000000031/15/16.

²¹ Sprawa nr 0202-65110-0202-00000002/17.

- w jednym przypadku uchylono w całości decyzję Kierownika Biura i przyznano płatność rolnośrodowiskową (uznając w całości żądanie strony);
- w jednym przypadku wnoszący odwołanie przekroczył termin dla tej czynności, określony w art. 129 § 2 kpa (Dyrektor Pomorskiego Oddziału Regionalnego w Gdyni postanowieniem z dnia 01.09.2016 r.²² stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania);
- dwa odwołania złożone w maju i czerwcu 2018 r. (dotyczące płatności na 2017 r.) były w trakcie rozpatrywania.

Odwołania były składane w Biurze w formie papierowej i rejestrowane w systemach elektronicznych: ReD, ZSZIK, PROW oraz IACSplus.

W terminie określonym w art. 133 kpa odwołania wraz z aktami sprawy były przekazywane do organu II instancji.

(dowód: akta kontroli str. 344, 351 i 359-451)

1.20 Kierownik Biura wyjaśnił, że Biuro nie monitoruje stanu liczbowego gospodarstw i przetwórní ekologicznych na swoim terenie, ponieważ zadanie to nie wchodzi w zakres kompetencji Biura.

W latach 2014-2017 stwierdzono spadek ilości wniosków o przyznanie płatności w zakresie działania rolnictwo ekologiczne – w wymienionym okresie złożono odpowiednio: 148, 138, 125 i 112 wniosków o przyznanie płatności²³, co przełożyło się również na spadek powierzchni zgłoszonych upraw ekologicznych, które w wymienionym okresie wyniosły odpowiednio: 4.680,1 ha; 4.647,6 ha; 4.611,2 ha oraz 4.585,3 ha.

(dowód: akta kontroli str. 344 i 351-352)

1.21 Kierownik Biura wyjaśnił, że Biuro otrzymywało dostęp do wykazów gospodarstw ekologicznych z jednostek certyfikujących (art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁴). Wykazy danych z jednostek certyfikujących są przekazywane w formie elektronicznej. Jednostki certyfikujące przekazują dane do Centrali ARiMR. Otrzymane dane Centrala publikuje na wewnętrznym portalu, do którego dostęp mają pracownicy biur powiatowych (pod adresem <http://10.0.21.43/dpb/>). Portal umożliwia na podstawie numeru producenta odszukanie danych przekazanych z jednostki certyfikującej oraz wydrukowanie zestawienia przekazanego przez jednostkę certyfikującą.

(dowód: akta kontroli str. 344 i 352)

Stwierdzona
nieprawidłowość

Kierownik Biura wydał pięć decyzji²⁵ w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 (z sześciu badanych) od 37 do 89 dni po upływie terminu określonego w art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014-2020.

Zgodnie z art. 31 powołanej ustawy decyzje administracyjne należało wydać do 1 marca roku następującego po roku, w którym zostały złożone wnioski o przyznanie pomocy.

Kierownik Biura wyjaśnił, że przyczyną przedłużania terminów była wadliwa funkcjonalność systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 453-457, 458-465, 471-480, 482-489, 496-501, 504-511, 514-522, 532-535, 561-574, 579-582 i 589)

²² Postanowienie nr 79/OR11/16.

²³ Informacji na temat przetwórní ekologicznych Biuro nie przetwarza w żadnym zakresie.

²⁴ Dz. U. z 2017r. poz. 1054.

²⁵ Decyzje z dnia: 08.04.2016 r Nr 0202-2016-003613; 29.05.2018 r., Nr 0202-2018-005859; 17.05.2017 r. Nr 0202-2017-004829; 22.05.2017 Nr 0202-2017-004982; 07.04.2016 r. Nr 0202-2016-003659.

IV Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności ekologicznej w ramach PROW 2014-2020 w terminie określonym w art. 31 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014-2020.

V Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 21 sierpnia 2018 r.

Kontroler:
Mariusz Syrek
główny specjalista k. p.
Mariusz Syrek
Podpis

2 up.
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Ewa Duszka
Podpis

²⁶ Dz. U. z 2017r. poz. 524, ze zm.

